

Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief

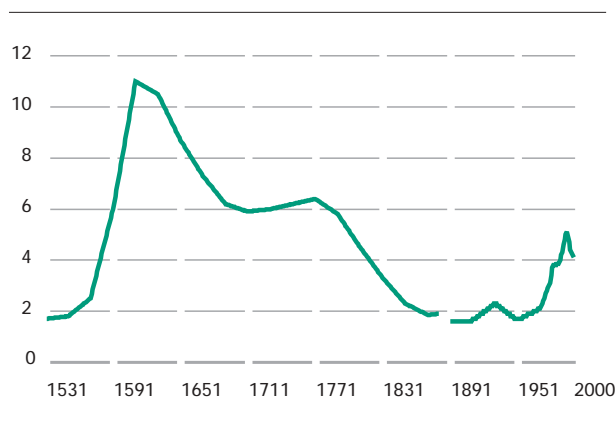
In Nederland en een aantal andere EU-landen staat het immigratievraagstuk prominent op de beleidsagenda. Zo is op de EU-top van Sevilla (juni 2002) gesproken over de vraag hoe moet worden omgegaan met de stroom illegale vluchtelingen en asielzoekers. Aan de andere kant zijn in Europa ook geluiden hoorbaar om immigratie te bevorderen. De Europese Commissie pleit met het oog op de te verwachten vergrijzing bijvoorbeeld voor een Europees immigratiebeleid. Zij stelt voor om arbeidsmigranten van buiten de EU toe te laten en een partnership met de herkomstlanden aan te gaan. Deze recente ontwikkelingen roepen de vraag op wat nu eigenlijk de historische en economische context is van immigratie. Dit artikel gaat in op de geschiedenis van immigratie in Nederland, de grote migratiestromen van de Oude naar de Nieuwe Wereld voor de Eerste Wereldoorlog (55 miljoen Europeanen emigreren in de periode 1850-1913) en de huidige migratiestromen. Daarna is er aandacht voor de economische betekenis en risico's van immigratie. Tot slot komt de mogelijke bijdrage die immigratie kan leveren aan het opvangen van de vergrijzingsproblemen aan de orde. Daarmee krijgen vrijwel alle EU-landen te maken in de komende 50 jaar. Arbeidsmigratie moet niet worden buiten gesloten als bijdrage aan de 'oplossing' voor de vergrijzingsproblemen.

Migratie in Nederland (vanaf 1500)

Migratie is iets van alle tijden. Vanaf de prehistorie tot en met de vroege middeleeuwen vinden talrijke volksverhuizingen plaats. Uit de periode 1100-1500 zijn diverse migrantengroepen bekend. Zo komen er kooplui uit verschillende landen, bijvoorbeeld de Noord-Italiaanse Lombarden, maar ook Balten, Dravanten uit het Oosten en zigeuners. De grote migratiestromen komen echter pas op gang in de periode na 1500 en in het bijzonder in de gouden eeuw. Als we kijken naar het aantal vreemdelingen in verhouding tot de totale bevolking in Nederland, is immigratie in de gehele zeventiende en achttiende eeuw een belangrijker fenomeen dan in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Grafiek 1 geeft het aandeel van de immigranten in Nederland weer in de periode 1531-2000. De piek is in 1620, mede als gevolg van de aanzuigende werking van de bloeiende economie. Volgens een ruwe schatting is in dit jaar het percentage vreemdelingen in Nederland ruim twee keer zo groot als in 2002. Opvallend is dat immigratie samenhangt met relatieve rijkdom. In de achttiende, maar vooral in de negentiende eeuw, blijken stagnatie en achteruitgang in welvaart te leiden tot een relatief kleiner aantal immigranten. In 1870 wordt het dieptepunt bereikt in de aanwezigheid van het aantal buitenlanders in Nederland, met ongeveer 1% geregistreerde vreemdelingen.

Grafiek 1 Aandeel vreemdelingen in de totale Nederlandse bevolking in de periode 1531-2000

Procenten



Toelichting: Omdat het hier voor een groot deel om historische gegevens gaat, zitten er wat haken en ogen aan de cijfers. Voor de periode tot 1850 zijn schattingen van het percentage in het buitenland geboren inwoners genomen. De cijfers van 1850 tot 1889 betreffen het percentage in het buitenland geboren inwoners. De periode van 1889 tot 2000 betreft het percentage inwoners dat niet de Nederlandse nationaliteit heeft.

Bron: Lucassen en Penninx (1994) en cbs.

Er kan globaal een onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën migranten. De eerste categorie bestaat voornamelijk uit vluchtelingen. Zo vluchten aan het eind van de zestiende eeuw grote aantallen Zuid-Nederlanders (met name Vlamingen uit het gebied tussen Lille en Gent) naar de Republiek der Zeven Provinciën als gevolg van de herovering van het zuidelijk deel van de Nederlanden door Filips II. Volgens schattingen bestaat omstreeks 1600 ongeveer 7% van de bevolking in de Republiek uit Zuid-Nederlanders. Overigens bestaan er in die tijd grote verschillen tussen de Noord- en Zuid-Nederlanders. De dialecten zijn erg verschillend en bovendien spreken veel Zuid-Nederlanders uitsluitend Frans. De migratie van die groep heeft een positief effect op de economie van de Republiek. De textielnijverheid in Leiden bloeit op door de komst van veel textielarbeiders. Verder emigreren ook ondernemers naar de Republiek. Bij de oprichting van de VOC in 1602 is meer dan een derde van het ingelegde kapitaal afkomstig van immigranten uit Zuid-Nederland. Bijna een eeuw later volgt een tweede stroom vluchtelingen, de protestantse Hugenoten wier rechten in Frankrijk door de katholieke koning niet meer worden erkend. Zij vormen ongeveer 3% van de bevolking in de Republiek. Ook zij worden met open armen ontvangen en dragen in belangrijke mate bij aan de economie en het culturele leven van de Republiek. Naast de protestanten komt ook een relatief groot aantal joodse vluchtelingen naar de Republiek (ongeveer 1,5% van de bevolking). Na een relatief rustige periode in de negentiende eeuw, volgen in de twintigste eeuw twee grote migratiestromen: de Indonesiërs (273.000 in de periode 1945-1975) en de Surinamers (237.000 in de periode 1973-1990).¹

De tweede categorie migranten bestaat uit zogeheten trekarbeiders, die seizoensarbeid verrichten. Vanaf de zeventiende eeuw tot laat in de negentiende eeuw trekken jaarlijks tienduizenden arbeiders vanuit Duitsland en België naar de kustprovincies van Nederland voor werk in de landbouw of helpen zij mee aan infrastructurele projecten, bijvoorbeeld het aanleggen van dijken en kanalen. Ook de Haarlemse blekerijen, de Groningse steenbakkerijen en de houtvlotterij op de grote rivieren zijn geheel of gedeeltelijk van trekarbeiders afhankelijk. Na 1870 neemt het belang van trekarbeiders af. Door de opkomende industrialisatie vinden veel trekarbeiders permanent werk in de regio's van herkomst (bijvoorbeeld het Duitse Ruhrgebied).

De derde categorie betreft de arbeidsmigrantten. Ten tijde van de Republiek vormen zij een belangrijk deel

van het arbeidsaanbod. Zo komen bijvoorbeeld veel buitenlandse soldaten en matrozen naar Nederland. De dienstplicht is hier nog niet ingesteld en het leger en de marine bestaan vooral uit 'huurlingen'. Veel Nederlanders willen niet in deze sector werken, omdat de lonen en arbeidsomstandigheden erg slecht zijn. Ook de VOC trekt veel buitenlandse werknemers aan voor de reizen naar het Oosten. In de negentiende eeuw neemt het belang van arbeidsmigratie af. In de twintigste eeuw tenslotte zijn er twee golven van arbeidsmigratie te onderkennen: de Duitse dienstmeisjes vlak na de Eerste Wereldoorlog en de gastarbeiders in de jaren zeventig (55.000 uit Turkije en Marokko).

Migratie van de Oude naar de Nieuwe Wereld (1850-1913)

De grootste intercontinentale migratiestromen in de geschiedenis vinden plaats tussen de zogeheten Oude en Nieuwe Wereld in de periode 1850-1913. In deze periode vertrekken in totaal zo'n 55 miljoen Europeanen naar verre bestemmingen als Australië, Canada, de Verenigde Staten (vs), Argentinië, Brazilië en Cuba. De vs ontvangen de meeste migranten (60%), gevolgd

door Argentinië en Brazilië in met name de jaren na 1880, en Canada in de periode na 1900. Een kleine stroom Britse migranten gaat richting Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Tabel 1 geeft aan uit welke landen de immigranten komen. Daaruit blijkt dat aantallen van 50 emigranten per 1000 inwoners in de tweede helft van de negentiende eeuw heel gebruikelijk zijn voor Groot-Britannië, Ierland en Noorwegen. Italië, Portugal en Spanje halen vergelijkbare aantallen aan het einde van de negentiende en begin van de twintigste eeuw. Ter vergelijking, een emigratieverhouding van 10 per 1000 inwoners is hoog in het licht van de huidige migratiestromen. De cijfers in tabel 1 houden geen rekening met eventuele terugkeermigratie. Hoewel er aanvankelijk weinig terugkeermigratie plaatsvindt, met name vanwege de hoge reiskosten, verandert dit aan het einde van de negentiende eeuw. De kosten voor internationale reizen dalen aanzienlijk, waardoor een vrij grote stroom immigranten kan terugkeren naar het land van herkomst. Zo keert in de periode 1890-1914 ongeveer 30% van de migranten in de vs terug naar het land van herkomst. Er zijn wel grote verschillen tussen de verschillende nationaliteiten: van de geëmigreerde Italianen en Spanjaarden gaat ongeveer 50% terug, terwijl voor de Scandinaviërs, Ieren en Russen dit percentage

Tabel 1 Europese emigratieverhoudingen per decennium

Per duizend inwoners

Land	1851-1860	1861-1870	1871-1880	1881-1890	1891-1900	1901-1910
Oostenrijk-Hongarije	-	-	2,9	10,6	16,1	47,6
België	-	-	-	8,6	3,5	6,1
Groot-Britannië	58,0	51,8	50,4	70,2	43,8	65,3
Denemarken	-	-	20,6	39,4	22,3	28,2
Frankrijk	1,1	1,2	1,5	3,1	1,3	1,4
Duitsland	-	-	14,7	28,7	10,1	4,5
Ierland	-	-	66,1	141,7	88,5	69,8
Nederland	5,0	5,9	4,6	12,3	5,0	5,1
Noorwegen	24,2	57,6	47,3	95,2	44,9	83,3
Zweden	4,6	30,5	23,5	70,1	41,2	42,0
Zwitserland	-	-	13,0	32,0	14,1	13,9
Finland	-	-	-	13,2	23,2	54,5
Italië	-	-	10,5	33,6	50,2	107,7
Portugal	-	19,0	28,9	38,0	50,8	56,9
Spanje	-	-	-	36,2	43,8	56,6

Toelichting: Deze cijfers zijn inclusief emigratie binnen Europa en exclusief terugkeermigratie. De emigratie binnen Europa was voor een aantal landen vrij omvangrijk. Zo ging bijvoorbeeld het grootste deel van emigrerende Belgen naar Frankrijk of Nederland. Meer dan de helft van de Italianen

vertrok na 1880 naar Europese bestemmingen, met name Frankrijk en Duitsland. Ook tussen de Nieuwe Wereld landen onderling vond een omvangrijke migratie plaats, met name tussen Canada en de vs. Bron: Hatton & Williamson (1998).

ongeveer 5% is. In tabel 2 staan de immigratieverhoudingen vermeld van de belangrijkste immigratielanden in de Nieuwe Wereld. Over het algemeen zijn deze hoger dan die voor de herkomstlanden. Dit hangt samen met het feit dat de bevolking in veel Nieuwe Wereld landen kleiner is dan de bevolking in veel herkomstlanden. Bijna alle immigratielanden hebben in de periode 1850-1913 immigratieverhoudingen van ruim boven de 50, met uitzondering van Brazilië. Verder valt op dat met name in de periode 1901-1910 in vrijwel alle Nieuwe Wereld landen de immigratieverhoudingen zeer sterk stijgen.

De samenstelling van de migrantenstroom naar de Nieuwe Wereld blijkt economisch gezien gunstig te zijn. De migranten zijn voornamelijk jonge volwassenen. Van de mensen die in de periode 1868-1910 naar de vs emigreren valt 76% in de leeftijdscategorie 15-40 jaar. Ter illustratie: van de autochtone Amerikanen valt slechts 42% in deze categorie. Emigranten brengen dus in het algemeen potentieel hoge participatieverhoudingen (dat deel van de bevolking dat arbeid verricht) met zich. Verder zijn emigranten van het mannelijke geslacht in de meerderheid (met uitzondering van de Ierse migranten). In de vs is bijvoorbeeld 64% van de immigranten in de periode 1851-1910 van het mannelijke geslacht, en voor Spanje en Italië is dat aandeel zelfs meer dan driekwart. Daarnaast zijn veel emigranten vrijgezel en komen zij alleen. Het aantal families met kinderen dat emigreert, is relatief beperkt. Tot slot blijkt dat migranten die naar de Nieuwe wereld vertrekken over het algemeen laagopgeleid zijn, maar dat het verschil in menselijk kapitaal tussen migranten en autochtonen relatief klein is. Met andere woorden: migranten doen wat hun productiviteit betreft gemiddeld niet onder voor autochtone werknemers.

De huidige migratiestromen

Hoewel de huidige migratiestromen kleiner zijn dan in de periode voor de Eerste Wereldoorlog, speelt migratie nog altijd een belangrijke rol. Grafiek 2 geeft de ontwikkeling van het totale migratiesaldo (verschil tussen emigratie en immigratie) weer van de eu, de vs en Japan voor de periode 1960-2000.² Opvallend is dat het migratiesaldo in Europa meer fluctueert dan in de vs of Japan. Met name in de jaren tachtig neemt het saldo sterk toe met als piek de periode 1992-1993, hetgeen voor een groot deel kan worden toegeschreven aan de val van het 'ijzeren gordijn' en een aantal etnische conflicten (onder andere in voormalig Joegoslavië, Somalië, Sri Lanka). Vanaf 1998 stijgt het migratiesaldo in Europa weer en de oeso verwacht dat de toekomstige uitbreiding van de eu deze opwaartse trend zal bestendigen. In de vs is het migratiesaldo vanaf het midden van de jaren zeventig geleidelijk gestegen en lijkt het zich vanaf het midden van de jaren negentig te stabiliseren. In Japan is de netto migratie traditioneel zeer klein en stabiel.

De ontwikkeling van de netto migratie in Nederland komt overeen met die van de eu als geheel. Grafiek 3 toont het migratiesaldo in Nederland in de periode 1980-1999, uitgesplitst naar een aantal herkomstlanden.³ Globaal gezien verloopt de ontwikkeling in die periode in Nederland hetzelfde als van het Europese gemiddelde, met uitzondering van de periode 1995-1998 waarin het saldo in Nederland iets toeneemt, terwijl het Europese gemiddelde daalt. Verder valt op dat het aantal immigranten uit de eu-landen sinds de jaren negentig vrij stabiel is, terwijl het aantal immigranten uit Turkije, Marokko en Suriname afneemt. De immigratie uit overige niet-eu-landen neemt sinds het midden van de jaren tachtig aanzienlijk toe. Dit weerspiegelt het toegenomen aantal asielzoekers. In 1998 bestaat 21% van het totale aantal immigranten in Nederland uit asiel-

Tabel 2 Immigratieverhoudingen in de Nieuwe Wereld per decennium

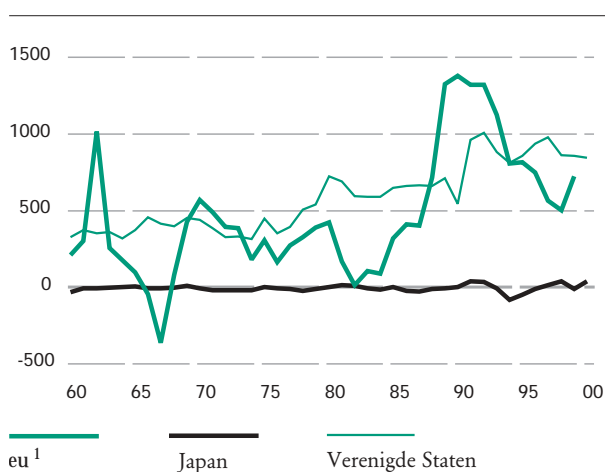
Per duizend inwoners

Land	1851-1860	1861-1870	1871-1880	1881-1890	1891-1900	1901-1910
Canada	99,2	83,2	54,8	78,4	48,8	167,6
vs	92,8	64,9	54,6	85,8	53,0	102,0
Cuba	-	-	-	-	-	118,4
Argentinië	38,5	99,1	117,0	221,7	163,9	291,8
Brazilië	-	-	20,4	41,1	72,3	33,8

Bron: Hatton & Williamson (1998).

Grafiek 2 Saldo migratie in belangrijke oeso-gebieden

Aantal x 1.000 personen



Toelichting: eu bevat over de gehele periode alle landen van de eu.

¹ eu: tot en met 1999.

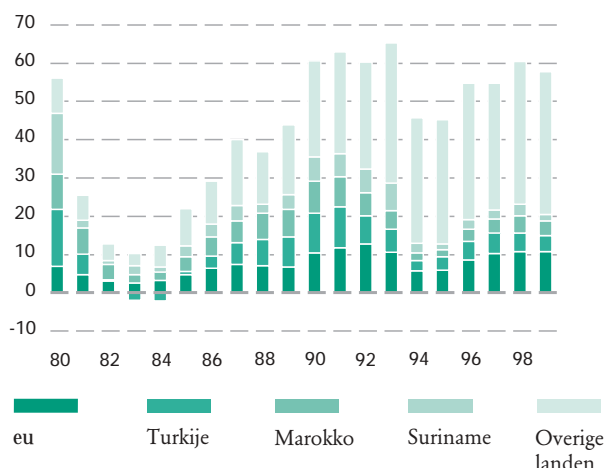
Bron: oeso.

migranten. De overigen in dat jaar waren volmigranten (46%), arbeidsmigranten (19%) en studenten (14%).

In veel oeso-landen is de stijging van het migratiesaldo toe te schrijven aan gezinshereniging. Met name in traditionele immigratielanden zoals de vs, Frankrijk en Canada is dit het geval. In Frankrijk, bijvoorbeeld, kan 75% van de immigratie in 1999 worden toegeschre-

Grafiek 3 Saldo migratie in Nederland naar herkomst

Aantal x 1.000 personen



Toelichting: Deze cijfers zijn exclusief het migratiesaldo voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Bron: cbs.

ven aan gezinshereniging. Vanaf 1997 neemt door een aantal regionale conflicten het aantal asielzoekers in veel oeso-landen sterk toe. In 2000 ontvangen, in absolute aantallen gemeten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de vs de meeste asielzoekers. Als we kijken naar de instroom van asielzoekers in verhouding tot het totale aantal immigranten in een land, scoren Nederland, Ierland, Noorwegen en Hongarije hoog met ieder ruim 6%. Ter vergelijking, voor de vs bedraagt dit percentage 0,2%. Tot slot blijkt dat het totale aantal immigranten in verhouding tot de totale bevolking met name hoog is in Australië (23,6%), Canada (17,4%) en de vs (10,3%).⁴ Voor de eu-landen ligt het overeenkomstige cijfer overall beneden 10% (Nederland 4,1%, Duitsland 8,9%, Frankrijk 6,3%, Italië 2,2%) en in Japan bedraagt het 1,2%. Ook het belang van tijdelijke arbeidsimmigratie, met name in de ict-sector, is aan het eind van de jaren negentig toegenomen. In Nederland is bijvoorbeeld in de periode 1997-2000 het aantal tijdelijke arbeidsmigranten van buiten de eu meer dan verdubbeld (van 11.000 in 1997 naar 28.000 in 2000). Meestal gaat het hierbij om een periode van minder dan drie maanden. Daarnaast is in een aantal landen ook de immigratie van ongeschoolde werknemers toegenomen. Met name in Zuid-Europa en de vs is dit het geval voor sectoren als de landbouw en de bouw. Verder vindt er steeds meer tijdelijke mobiliteit plaats tussen landen van hooggeschoolde werknemers uit multinationale ondernemingen. Al met al is het waarschijnlijk dat de huidige trends in met name volmigratie en tijdelijke arbeidsmigratie zich voortzetten in de toekomst.

De economische betekenis van immigratie

De vraag is interessant op welke wijze migranten precies kunnen bijdragen aan de economie. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende kanalen. Ten eerste dragen migranten direct bij aan de groei van het arbeidsaanbod. Migrant die bijvoorbeeld naar de Nieuwe Wereld vertrokken in de periode 1850-1913 hebben op deze wijze substantieel bijgedragen aan de groei van de economie in de Nieuwe Wereld. Of een toename van het arbeidsaanbod als gevolg van migratie in het algemeen ook leidt tot een hogere groei van de welvaart per hoofd van de bevolking, hangt onder meer af van de participatiegraad van de migranten in verhouding tot die van de autochtonen. Als de participatiegraad van migranten hoger is dan die van autochtonen, kan het effect positief zijn (zie verderop). Ten tweede kan migratie een bijdrage leveren aan het verhelpen van

onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Voor de vs zijn er bijvoorbeeld aanwijzingen dat migranten zich met name vestigen in regio's waar de werkloosheid laag is en waar de lonen hoog zijn. Voor de eu zijn er aanwijzingen dat immigranten gemiddeld genomen mobieler zijn dan autochtonen. Dit fenomeen wordt wel aangeduid als 'greasing the wheels of the labour market'. Voor de eu zou dit mechanisme nog wel eens belangrijker kunnen zijn dan voor de vs, omdat de mobiliteit van arbeid binnen Europa traditioneel laag is. Ten derde zou immigratie een bijdrage kunnen leveren aan het kennispotentieel van de eu. Het gaat hier dan om hoogopgeleide migranten die bijvoorbeeld werkzaam zijn in de ict-sector of onderzoek doen aan universiteiten. De vs hebben de afgelopen 10 jaar veel van dit type migranten weten aan te trekken. Ter illustratie: in de vs bestaat de ict-beroepsbevolking voor 17% uit immigranten. Het is niet onwaarschijnlijk dat migratie heeft bijgedragen aan het innovatieve vermogen van de Amerikaanse economie. Ten vierde kan migratie een bijdrage leveren aan een gematigde loonontwikkeling. Dit mechanisme speelt een rol in een goed werkende arbeidsmarkt waarin migranten bereid zijn te werken tegen een relatief laag loon. In tijden van economische groei (en arbeidsmarktcrisissen) kan migratie ervoor zorgen dat de opwaartse druk op de lonen niet te groot wordt. Er zijn bijvoorbeeld indicaties dat in de vs dit mechanisme een rol heeft gespeeld in de afgelopen 10 jaar. Ter illustratie: in de periode 1990-2000 komen bijna 10 miljoen migranten naar de vs. Dat is ongeveer een derde van de totale bevolkingstoename in die periode. Een groot deel van deze migranten is afkomstig uit Latijns-Amerika en werkzaam in arbeidsintensieve sectoren, zoals de schoonmaakbranche, de bouw of de horeca. Overigens moet wel worden opgemerkt dat bepaalde groepen in de vs niet hebben geprofiteerd van immigratie. Met name laagopgeleide Amerikanen krijgen als gevolg van immigratie te maken met meer concurrentie op de arbeidsmarkt en moeten daardoor loon inleveren. Tot slot zou immigratie een bijdrage kunnen leveren aan de overheidsfinanciën. Immigrantengroepen hebben als groep over het algemeen een relatief gunstige leeftijdsopbouw. Indien migranten werkzaam zijn, zullen zij doorgaans nettobetalers voor de pensioenvoorzieningen zijn. Concluderend, immigratie kan via verschillende kanalen een bijdrage leveren aan de economie. Dit is met name geïllustreerd aan de hand van de Amerikaanse economie. Hieruit volgt echter niet dat Europa ook zonder meer van immigratie kan profiteren. Er bestaan namelijk belangrijke verschillen tussen Europa en de vs. Deze verschillen betreffen niet

alleen de migranten zelf, maar ook de instituties waarmee zij te maken hebben. Op deze verschillen gaat de volgende paragraaf verder in.

De risico's van immigratie

Immigratie gaat ook gepaard met risico's, en die moeten niet worden onderschat. Het grootste risico van arbeidsmigratie voor Europa lijkt op dit vlak de inactiviteit. Opvallend is dat op dit moment in de meeste Europese landen de werkloosheid onder immigranten aanmerkelijk hoger is dan onder autochtonen. Tabel 3 toont voor een aantal oeso-landen de werkloosheidscijfers voor immigranten en autochtonen, opgesplitst naar sekse. De werkloosheid onder allochtone mannen is in veel eu-landen bijvoorbeeld anderhalf tot drie keer zo hoog als onder autochtone mannen. Nederland is hierbij eu-koploper met drie en halve keer zoveel mannelijke allochtone werklozen. Het beeld voor allochtone vrouwen in de eu komt globaal gezien overeen met dat van mannen, alhoewel de verschillen in werkloosheid tussen allochtone en autochtone vrouwen over het algemeen iets kleiner zijn. Dit beeld van de arbeidsmarkt in Europa staat in contrast met het beeld van Angelsaksische landen als de vs, Canada, en Australië. Het aantal immigranten dat naar de eu kwam in de afgelopen 10 jaar is ongeveer gelijk aan het aantal voor de vs (bijna 10 miljoen). Desalniettemin is het verschil in werkloosheid tussen immigranten en autochtonen in deze Angelsaksische landen veel kleiner dan in de Europese landen. In de vs en Australië is bijvoorbeeld de werkloosheid onder mannelijke immigranten praktisch gelijk aan die van autochtone mannen. In Canada is de werkloosheid onder mannelijke immigranten zelfs lager dan onder autochtone mannen.

Het is niet eenvoudig om voor deze verschillen in werkloosheid tussen Europa en de genoemde Angelsaksische landen één oorzaak aan te wijzen. Waarschijnlijk spelen tal van factoren een rol, zoals het opleidingsniveau van migranten, hun kennis van de taal van het gastland, motivatie, verblijfsduur, de aanwezigheid van migrantennetwerken en discriminatie. Op het gebied van het opleidingsniveau van migranten zijn er bijvoorbeeld belangrijke verschillen tussen de vs en Europa. Zo is het aandeel van migranten die geen of slechts een zeer geringe mate van scholing hebben gehad, in een aantal eu-landen aanzienlijk hoger dan in de vs.⁵ Naast de zojuist genoemde factoren, die voornamelijk betrekking hebben op de achtergrond van migranten, speelt waarschijnlijk ook een rol dat in veel

Tabel 3 Werkloosheidpercentages in een aantal oeso-landen

Gemiddeld over 1999-2000

Land	Mannen		Vrouwen	
	Autochtonen	Immigranten	Autochtonen	Immigranten
Oostenrijk	4,3	8,3	4,2	9,2
België	5,3	16,6	8,5	20,1
Denemarken	4,0	13,0	5,4	8,5
Duitsland	7,3	14,9	8,4	13,2
Frankrijk	8,7	19,7	12,5	25,7
Italië	8,6	5,3	15,5	16,9
Nederland	2,2	7,7	3,9	10,5
Spanje	10,3	13,2	21,7	17,7
Verenigd Koninkrijk	6,3	10,9	4,9	8,3
Australië	6,6	6,4	5,6	6,7
Canada	10,3	9,9	9,5	11,6
vs	4,4	4,5	4,2	5,5

Bron: oeso.

Europese landen de arbeidsmarkt niet erg flexibel is en de sociale voorzieningen vrij genereus zijn. Op een aantal arbeidsmarktindicatoren van de oeso, die rekening houden met zaken als ontslagprocedures en mogelijkheden voor tijdelijk werk, scoort de eu nog altijd laag in verhouding tot de vs. Ook indicatoren op het gebied van de sociale voorzieningen wijzen op verschillen. Zo houdt in Duitsland en Frankrijk een gezinshoofd dat werkloos wordt rond 70% van het laatst verdiende salaris over. Het overeenkomstige cijfer voor de vs is nog geen 60%. Verder is de termijn waarover een werkloze aanspraak maakt op de werkloosheidsverzekering in de vs relatief kort, namelijk 6 maanden. In Duitsland varieert deze termijn van 6 tot 32 maanden, en in Frankrijk kan deze zelfs oplopen tot 60 maanden.

Een ander risico bij arbeidsmigratie is de mate van integratie van migranten. In Nederland heeft de moeilijke integratie van migranten die in de jaren zeventig van de vorige eeuw naar ons land kwamen veel aandacht gekregen. Dit betekent echter niet dat bij toekomstige arbeidsmigratie de kans op een succesvolle integratie per definitie klein is. Als we kijken naar migratie over de eeuwen heen, valt op dat na verloop van tijd de meeste migrantengroepen goed assimileren. Verder moet het bij toekomstige arbeidsmigratie mogelijk zijn een bepaalde vorm van selectie aan de grenzen van Europa te laten plaatsvinden met het oog op een snelle integratie op de arbeidsmarkt. De ervaringen van Australië, immigratieland bij uitstek, tonen bijvoorbeeld aan dat

met een selectiesysteem arbeidsmigranten net zo succesvol op de arbeidsmarkt kunnen zijn als autochtonen.

Een laatste risico betreft de mogelijk nadelige gevolgen van immigratie voor de herkomstlanden, de zogeheten 'brain drain'. In deze context kan evenwel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is het niet vanzelfsprekend dat bij een economisch immigratiebeleid uitsluitend hoogopgeleide immigranten worden toegelaten. In bepaalde sectoren van de eu-landen ontstaat hoogstwaarschijnlijk ook een tekort aan laagopgeleide werknemers. Het gaat dan om dienstverlenende sectoren die arbeidsintensief zijn en waar arbeidsbesparende technologie slechts in beperkte mate kan worden toegepast, bijvoorbeeld in de zorg, detailhandel of horeca. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat een deel van de immigranten terugkeert naar het land van herkomst. De geschiedenis leert dat terugkeermigratie een belangrijk fenomeen is, hoewel de intensiteit kan verschillen per migratiegolf. Indien terugkeermigratie plaatsvindt, komt een deel van de verworven kennis en vaardigheden in het gastland ten bate aan het herkomstland. Een goed voorbeeld zijn de ict'ers uit India die zijn teruggekeerd naar hun eigen land en daar hebben bijgedragen aan een bloeiende ict-sector. Ten derde wordt in een toekomstig immigratiebeleid waarschijnlijk expliciet rekening gehouden met de belangen van de herkomstlanden. De Europese Commissie pleit namelijk voor een Europees immigratiebeleid, waarbij een partnership met de landen van herkomst centraal

staat. Het bevorderen van de relatie tussen migranten en hun land van herkomst wordt hierbij onderkend. Zo moet het voor migranten mogelijk worden gemakkelijk heen en weer te gaan tussen het gast- en herkomstland, bijvoorbeeld om tijdelijk werk te verrichten in het land van herkomst.

Al met al lijkt het grootste risico van arbeidsmigratie voor Europa de inactiviteit te zijn. Bij dit risico spelen verschillende factoren een rol waarmee beleidsmakers rekening moeten houden. Zo zijn een toegankelijk onderwijsstelsel, een goed werkende arbeidsmarkt, een voldoende activerend sociaal zekerheidssysteem en het bestrijden van discriminatie belangrijke voorwaarden voor een succesvol immigratieproces.

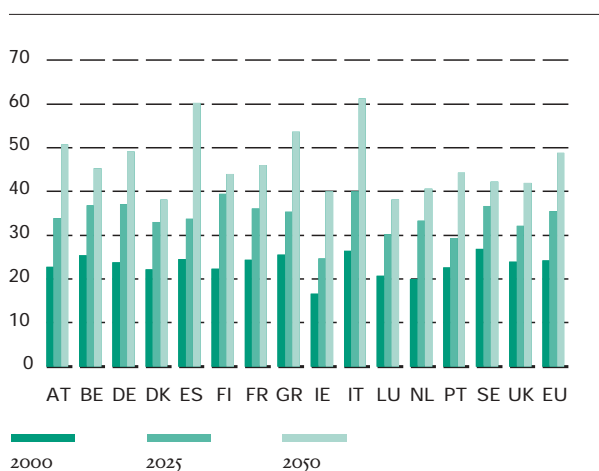
De vergrijzing in de eu

In de komende 50 jaar vergriest Europa aanzienlijk. Eén van de consequenties hiervan is dat zonder maatregelen de beroepsbevolking aanzienlijk kleiner wordt. Dit roept de vraag op of immigratie een bijdrage kan leveren aan het in stand houden van de beroepsbevolking. Voordat deze vraag wordt beantwoord, worden de demografische ontwikkelingen bekeken waarmee vrijwel alle eu-landen te maken zullen krijgen.

Grafiek 4 geeft de zogeheten grijze druk (verhouding tussen 65+ en 15-64 jaar) weer voor de eu-landen in de periode 2000-2050. Hoewel het vergrijzingsproces in veel landen op eenzelfde wijze verloopt, zijn er wel belangrijke verschillen met betrekking tot de intensiteit en het tijdstip waarop de vergrijzing inzet. De start-

Grafiek 4 Grijze druk in de eu 2000-2050

Procenten



Bron: Eurostat.

positie is het gunstigst in Ierland, met een grijze druk van slechts 17%. Italië, Spanje, Griekenland en België daarentegen lopen met verhoudingsgetallen van rond 25% voorop. Ook de timing van het vergrijzingsproces verschilt van land tot land. In Duitsland, Griekenland, Italië en Nederland neemt de grijze druk al toe na 2005. In de meeste landen wordt rond 2040 een nieuw niveau bereikt dat structureel hoger ligt dan het huidige niveau. Italië en Spanje zijn hierbij de eu-koplopers, met verhoudingsgetallen van rond 60% in 2050.

De bevolkingsveroudering is geen tijdelijk fenomeen. Ook na 2050 blijft de grijze druk hoog. Dit is kort gezegd het gevolg van de 'te lage' bevolkingsdynamiek. De relatieve aantallen jonge instromers en oude uitstromers zijn te klein om het simpele gegeven te kunnen compenseren dat wij elk jaar één jaar ouder worden. Er zijn drie factoren die de bevolkingsdynamiek bepalen: sterfte, vruchtbaarheid en migratie. Van deze drie factoren levert de gedaalde vruchtbaarheid de belangrijkste verklaring voor de huidige bevolkingsveroudering. Ter illustratie: Nederlandse vrouwen die geboren zijn rond 1900 kregen gemiddeld nog 2,9 kinderen. Vlak na de Tweede Wereldoorlog is dit cijfer gedaald en voor de generatie vrouwen uit 1960 ligt het gemiddeld kindertal inmiddels op 1,8. Dit is te laag om de huidige leeftijdsverdeling constant te houden. Daarvoor zou een gemiddeld kindertal van 2,1 nodig zijn. Al met al is de bevolkingsveroudering in Nederland en andere eu-landen structureel van aard, vanwege een lagere vruchtbaarheid. Er is echter ook een tijdelijke vergrijzingspiek die het gevolg is van de grote naoorlogse geboorteaantallen. Na de Tweede wereldoorlog is het aantal geboorten namelijk snel gestegen, om vervolgens in de jaren zeventig sterk te dalen. Deze golfbeweging kan men in alle landen van de eu terugvinden. De naoorlogse 'babyboom' kan men daarom zien als een piek in het midden van de leeftijdsverdeling die zich in de komende decennia voortbeweegt naar het uiteinde.

Welvaartsgevolgen van de vergrijzing en beleidsopties

De veroudering van de bevolking heeft gevolgen voor het arbeidsaanbod in de eu, zowel in omvang als in samenstelling. Daardoor heeft zij consequenties voor het toekomstige welvaartsniveau (afgemeten aan het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd). Tabel 4 en 5 geven voor de eu en enkele landen aan wat de gevolgen zijn voor de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar) en de totale bevolking. De potentiële beroepsbevolking

Tabel 4 Potentiële beroepsbevolking van de eu 2000-2050

Miljoenen

Land	Potentiële beroeps- bevolking 2000	Potentiële beroeps- bevolking 2050	Verandering in procenten
eu	252,1	209,7	-16,8
Nederland	10,8	10,6	-2,0
Duitsland	55,8	44,1	-20,9
Frankrijk	38,9	35,9	-7,7
Italië	38,9	26,1	-32,9

Bron: Eurostat.

in de eu neemt met bijna 17% af in de komende halve eeuw, terwijl de totale bevolking slechts krimpt met iets meer dan 3%. Als de arbeidsparticipatie constant blijft, betekent dat een forse daling van het arbeidsaanbod. Op zich bezien oefent deze daling van het arbeidsaanbod een remmende invloed uit op de groei van het bbp per hoofd in de komende 50 jaar. Hierbij past de opmerking dat voorspellingen over zo'n lange periode met grote onzekerheid zijn omgeven. Desalniettemin is het niet onwaarschijnlijk dat de gemiddelde jaarlijkse groei van het bbp per hoofd in de eu in de komende 50 jaar minstens een half procentpunt lager zal uitvallen in vergelijking tot de gemiddelde 2% groei over de afgelopen 30 jaar. Achter dit gemiddelde gaan overigens wel verschillen van land tot land schuil. In bepaalde landen zullen de welvaartsgevolgen ernstiger zijn dan wat verwacht kan worden op basis van het Europese gemiddelde. In Italië waar de beroepsbevolking met bijna 33% krimpt in de komende 50 jaar is het probleem extra

Tabel 5 Totale bevolking van de eu 2000-2050

Miljoenen

Land	Totale bevolking 2000	Totale bevolking 2050	Verandering in procenten
eu	376,2	364,5	-3,1
Nederland	15,9	17,7	11,5
Duitsland	82,1	76,0	-7,5
Frankrijk	59,2	62,2	5,0
Italië	57,6	48,1	-16,5

Bron: Eurostat.

acuut. Zonder de juiste maatregelen te nemen, gaat de vergrijzing een remmende invloed uitoefenen op de groei van de welvaart per hoofd van de bevolking.

Dit roept de vraag op welke beleidsopties beschikbaar zijn om de negatieve gevolgen van het dalende arbeidsaanbod op te vangen. Ten eerste kan de productiviteitsgroei worden bevorderd. Hoewel de overheid hierop geen directe invloed heeft, kan zij wel de juiste randvoorwaarden scheppen, bijvoorbeeld door meer te investeren in het onderwijs, het stimuleren van kennisoverdracht tussen bedrijfsleven en universiteiten, het bevorderen van concurrentie, het verbeteren van de fysieke infrastructuur of het streven naar productiviteitsgroei buiten de marktsector. Ten tweede kan worden ingezet op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door langer werken per arbeidsleven aan te moedigen of door inactieven (werklozen of arbeidsongeschikten) te stimuleren toe te treden tot de arbeidsmarkt. Met name de participatie van oudere werknemers (55-64 jaar) en vrouwen is relatief laag. De participatie van oudere werknemers in de eu bedraagt momenteel nog geen 40% (met een participatie van 52% en 23% voor ouderen van respectievelijk 54-59 en 60-64 jaar)⁶. Ter vergelijking, in de vs bedraagt het overeenkomstige cijfer bijna 60%. Oudere werknemers stimuleren om langer door te werken lijkt in dit kader zeer gewenst. Ook zouden voor vrouwen belemmeringen kunnen worden weggenomen die een rol spelen bij de beslissing om toe te treden tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het ontbreken van goede en betaalbare kinderopvang). Dit is met name relevant voor Zuid-Europa waar de participatie van vrouwen traditioneel laag is.

Deze twee beleidsopties zijn door de Europese beleidsmakers onderkend en daarvoor zijn doelstellingen geformuleerd. Voor het bevorderen van de productiviteit is onder meer afgesproken dat de uitgaven aan r&d moeten stijgen tot 3% van het Europese bbp in 2010. Op de eu-top in Lissabon (maart 2000) is afgesproken dat de arbeidsparticipatie omhoog moet naar 70% tegen 2010. In de vs bedraagt de participatie ruim 74%. Indien de arbeidsparticipatie in de eu stijgt naar 70% en iedereen voltijds werkt, kan over een periode van 50 jaar bezien het bbp per hoofd gemiddeld met ongeveer een half procentpunt per jaar stijgen. De arbeidsparticipatie in de eu is echter laag (64,1%) en neemt langzaam toe (0,7 procentpunt stijging in 2000-2001). Ook de uitgaven aan r&d zijn laag (1,94% bbp) en bovendien zo goed als stil blijven staan in de periode 2000-2001 (0,01 procentpunt stijging). De resultaten op het gebied van productiviteit en arbeidsparticipatie zijn

vooral nog teleurstellend. Al met al zijn er dus een goede redenen om de derde optie, te weten arbeidsmigratie, niet buiten te sluiten als bijdrage aan de 'oplossing' voor de vergrijzingsproblemen.

Indien arbeidsmigratie als een beleidsoptie wordt onderkend, is het van belang te weten waar in de komende decennia het potentieel aan migranten zich bevindt. In de discussie over arbeidsmigratie wordt wel eens gesuggereerd dat de toekomstige toetreders van de eu in Centraal- en Oost-Europa een groot potentieel vormen. Het is echter niet waarschijnlijk dat het arbeidsaanbodtekort van de eu substantieel kan worden aangevuld met migranten uit Centraal- en Oost-Europa. Deze landen vergrijzen namelijk na 2010 zelf ook sterk. Daarnaast is het waarschijnlijk dat in de toekomst de bereidheid om te emigreren vanuit Centraal- en Oost-Europa naar de eu afneemt. Naarmate de welvaart stijgt in de kandidaat-lidstaten en de reële loonverschillen afnemen ten opzichte van de eu, wordt de impuls om te emigreren kleiner. De geschiedenis toont aan dat reële loonverschillen tussen landen in het algemeen een belangrijke determinant zijn van emigratie. De jaarlijkse netto instroom in de eu vanuit de kandidaat-lidstaten zal dan beperkt blijven. Schattingen gaan vooralsnog uit van in totaal 100.000 tot 340.000 migranten netto per jaar (dat is ongeveer 0,1% van de huidige potentiële beroepsbevolking). Het is dus waarschijnlijk dat het belangrijkste potentieel voor arbeidsmigratie zal liggen buiten Europa, in met name Azië en Afrika waar vergrijzing geen rol van betekenis speelt in de komende 50 jaar.

Geraadpleegde literatuur

Borjas, G.J. (1999), 'Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy', Princeton University Press.

Bosman, R. (2003), 'Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief', Meb-serie 2003-02, De Nederlandsche Bank.

Carter, S.B. & R. Sutch (1997), 'Historical perspectives on the economic consequences of immigration into the United States', nber, Historical paper 106, December 1997.

Hatton, T. & J. Williamson (1998), *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*, Oxford University Press.

Imhoff, van E. & L. van Wissen, (2001), 'Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa', *Bevolking en Gezin*, 30, pp. 5-35.

Lopez-Bassols, V. (2002), 'ict skills and employment', Directorate for Science, Technology, and Industry', oecd.

Lucassen, L. & R. Penninx (1994), *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders*, Het Spinhuis, Amsterdam.

oecd (2001), 'Trends in immigration and economic consequences', Economics Department.

oecd (2002), 'The economic impact of international migration: A framework for edrc country reviews', Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs.

Straubhaar, T. (2001), 'Migration and labour mobility in an enlarged European union', *Tijdschrift voor Economie en Management*, xlvii, pp. 239-271.

Turner, D., Giorno, C., De Serres, A. Vourc'h, A., & P. Richardson (1998), 'The macroeconomic implications of ageing in a global context', Working paper no. 193, Economics Department, oecd.

1 De Surinamers vormen tot op zekere hoogte een uitzondering omdat naast politieke motieven (toegenomen rechtsonzekerheid als gevolg van de staatsgreep in 1980) ook economische overwegingen een belangrijke rol spelen bij de beslissing om te emigreren.

2 Terugkeermigratie speelt ook bij de huidige migratiestromen een belangrijke rol. Voor de vs wordt bijvoorbeeld geschat dat ongeveer een derde van de immigranten binnen één of twee decennia emigreert.

3 Ook in Nederland vindt terugkeermigratie plaats, hoewel deze verschilt van groep tot groep. Ter illustratie: van de Turken en Marokkanen die in 1970 komen, keert na 10 jaar 30,5% respectievelijk 16,3% terug. Voor de Spanjaarden bedraagt dit percentage zelfs bijna 75%.

4 In de vs, Canada en Australië wordt een immigrant gedefinieerd als een persoon die geboren is in het buitenland. In veel Europese landen wordt een immigrant gedefinieerd als een persoon die niet de nationaliteit van het betreffende gastland bezit. Deze verschillen in definitie bemoeilijken een internationale vergelijking van het totale aantal immigranten in een land.

5 Dit geldt met name voor landen als Frankrijk, Duitsland, Nederland, België en Luxemburg.

6 De participatie van werknemers in de leeftijdscategorie 60-64 jaar neemt in veel eu-landen (waaronder ook Nederland) aanzienlijk langzamer toe dan die voor werknemers in de leeftijdscategorie 54-59 jaar.